Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1236**
15. Wahlperiode 24. 06. 2003

Antrag

der Abgeordneten Peter H. Carstensen (Nordstrand), Dirk Fischer (Hamburg), Ursula Heinen, Gitta Connemann, Albert Deß, Henry Nitzsche, Gerda Hasselfeldt, Eduard Oswald, Dr. Klaus W. Lippold (Offenbach), Georg Brunnhuber, Renate Blank, Peter Bleser, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), Cajus Caesar, Hubert Deittert, Enak Ferlemann, Ingrid Fischbach, Dr. Michael Fuchs, Peter Götz, Markus Grübel, Helmut Heiderich, Uda Carmen Freia Heller, Klaus Hofbauer, Dr. Peter Jahr, Julia Klöckner, Norbert Königshofen, Dr. Hermann Kues, Werner Kuhn (Zingst), Eduard Lintner, Klaus Minkel, Marlene Mortler, Anita Schäfer (Saalstadt), Norbert Schindler, Georg Schirmbeck, Bernhard Schulte-Drüggelte, Kurt Segner, Gero Storjohann, Volkmar Uwe Vogel, Gerhard Wächter und der Fraktion der CDU/CSU

Mehr Rechte für Fahrgäste im öffentlichen Personenverkehr

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Fahrgastrechte von Bahnkunden und Verbrauchern im sonstigen öffentlichen Verkehr sind im Vergleich zu anderen Bereichen des Geschäftsverkehrs immer noch unterentwickelt. In keinem Bereich des täglichen Lebens ist der Bürger zurzeit so rechtlos wie als Fahrgast. Verbraucherschutz im öffentlichen Personenverkehr ist nicht mehr als ein Modewort.

Bei der Fahrplanauskunft im Internet werden im Fernverkehr nur Züge der Deutsche Bahn AG ausgewiesen; weiter geht es beim Verkauf von Fahrscheinen im Bahnhofsgebäude, wo lediglich Fahrscheine für Verbindungen der Deutsche Bahn AG, nicht aber der von Wettbewerbern angebotenen Relationen erworben werden können. Das Wahlrecht des Verbrauchers wird somit eingeschränkt. Fahrpläne und Auskünfte sind ohne Gewähr. Fahrscheine sind oft unverständlich. Tarife sind dem Fahrgast oft unbekannt.

Der Bahnkunde, dessen Zug sich verspätet oder ganz ausfällt und der dadurch wesentliche Nachteile erleidet (z. B. Versäumen von Anschlussverbindungen oder wichtige Geschäftstermine), hat den vollen Fahrpreis zu zahlen und keinen Anspruch auf Entschädigung. In keinem anderen rechtlichen Bereich muss der Verbraucher für eine mangelhafte Leistung den vollständigen Preis bezahlen bzw. gegen seinen Willen die mangelhafte Ware annehmen.

Rechtliche Instrumentarien, die in anderen Rechtsgebieten selbstverständlich sind, stehen dem Verbraucher in diesem Bereich dagegen kaum oder gar nicht zur Verfügung. Er ist auf das Entgegenkommen des Verkehrsunternehmens angewiesen.

Nach bürgerlichem Recht ist der Beförderungsvertrag ein Werkvertrag. Danach hätte der Fahrgast den Fahrpreis erst nach ordnungsgemäßer Leistung zu zahlen. Bei mangelhaften Leistungen hätte er ein Recht auf Nacherfüllung, Min-

derung, Rücktritt oder Schadenersatz. Diese üblichen Verbraucherrechte sind im Öffentlichen Personenverkehr durch öffentlich-rechtliche Sonderregelungen in Gestalt des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) sowie der dazugehörigen Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Omnibusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (VO-ABB) und der ebenfalls dazugehörigen Eisenbahn-Verkehrsordnung (EVO), insbesondere dem Haftungsausschluss gemäß § 17 EVO, faktisch außer Kraft gesetzt.

Es bedarf eines rechtlichen Rahmens zur einheitlichen Regelung von Ansprüchen bei der Benutzung von Bahnen und Bussen sowie für den Luftverkehr, die Schifffahrt und den Fernbus-Linienverkehr.

Insbesondere die Rechte von Bahnkunden sind kurzfristig zu verbessern. Die Reform der Eisenbahnverkehrsordnung (EVO) durch Umsetzung des von der Bundesregierung unterzeichneten Protokolls vom 3. Juni 1999 betreffend die Änderung des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr – COTIF – in nationales Recht, wonach bei Ausfall, Verspätung und Anschlussversäumnis Schadenersatz nur dann vorgesehen ist, wenn die Reise nicht am selben Tag fortgesetzt werden kann oder dies unzumutbar ist, hat keine echte Verbesserung des Verbraucherschutzes erbracht. Denn Leistungsstörungen zu Beginn oder zum Ende der Reise werden nicht erfasst.

Der immer noch geltende Haftungsausschluss gemäß § 17 EVO für Ansprüche des Verbrauchers auf Schadenersatz und Entschädigung wegen Verspätung ist unangemessen, weil er ein starkes Missverhältnis zwischen den vertraglichen Rechten und Pflichten zwischen Verbraucher und Bahn aufrechterhält. Spätestens nach Umwandlung der Bahn in ein Bundesunternehmen in privater Rechtsform im Jahr 1994 ist dieses Sonderrecht nicht mehr gerechtfertigt. Gerade aufgrund dieser rechtlichen Konstruktion müssen die Rahmenbedingungen der Bahn auch am Kundeninteresse ausgerichtet sein und nicht nur am Unternehmensinteresse.

Vor allem gibt es keine Spezifika des öffentlichen Verkehrs, die diese Sonderregelungen öffentlicher Verkehrsunternehmen rechtfertigen würden. Beförderungsleistungen rechtfertigen per se keine Abweichung von allgemeinen Verbraucherschutzvorschriften. Das Rechtsverhältnis zwischen Fahrgast und Verkehrsunternehmen ist zivilrechtlicher Natur und muss auch so geregelt werden. Die Ausgestaltung des Beförderungsvertrags im Einzelnen kann durch allgemeine Geschäftsbedingungen ausgestaltet werden.

Sicherlich muss auch im Recht des öffentlichen Personenverkehrs den Interessen der Beförderungsunternehmen hinreichend Rechnung getragen werden. Daher ist der Ausschluss von Ersatzansprüchen bei Verschulden Dritter (Suizid, Zuparken von Schienen durch Autofahrer etc.) oder Naturkatastrophen berechtigt. Sofern die Ursache der Verspätung oder aber des Ausfalls aber in der Sphäre des Verkehrsunternehmens liegt, besteht kein sachlicher Grund für einen solchen Ausschluss. Und dies ist häufig der Fall. So sind die meisten Verspätungen im Eisenbahnverkehr auf die Überschreitung von Sperrpausen und dann auf technische Störungen (z. B. Triebfahrzeugmängel etc.) zurückzuführen. Erst an dritter Stelle der Verspätungsgründe steht die Behinderung durch Suizid.

Es ist an der Zeit, das Rechtsverhältnis zwischen Fahrgast und Verkehrsunternehmen neu zu definieren. Zwar sind die Anstrengungen der Bahn zur Verbesserung des Kundenservice sehr zu begrüßen und anzuerkennen und werden auch von den Fahrgästen honoriert. Ziel muss aber weiterhin sein, den Fahrplan und den Fahrbetrieb ständig zu optimieren und damit Störungen so weit wie möglich zu verhindern. Eine gelungene Reform der Fahrgastrechte muss als Ergebnis auch vorweisen können, dass sich die Fahrgäste nicht nur auf die Kulanz der Verkehrsunternehmen verlassen müssen, sondern sich auch rechtlicher In-

strumentarien bedienen können, die in anderen Rechtsverhältnissen selbstverständlich sind. Solche Instrumentarien können gerade zur Verbesserung von Fahrplan und Fahrbetrieb beitragen und damit letztlich zur Verminderung von tatsächlichen Schadenersatzansprüchen und Entschädigungsansprüchen.

Und dabei darf nicht auf internationale Verträge oder EU-Regelungen gewartet werden. Es bestehen zwar Handlungsbemühungen auf EU-Ebene. So fordert die EU-Kommission von den Europäischen Bahnen eine Qualitäts-Charta, die verbindliche Fahrgastrechte für Zugverspätungen und -ausfälle beinhalten soll. Aber weder das EU-Recht noch internationale Verträge stehen einer Verbesserung der Rechte der Verbraucher auf nationaler Ebene entgegen. Im Reisevertragsrecht hat der deutsche Gesetzgeber von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Der Kunde im öffentlichen Personenverkehr darf nicht schlechter behandelt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf:

1. Das Recht der Personenbeförderung für die Benutzung von Eisenbahnen und andere öffentliche Personenverkehrsunternehmen wie Straßenbahnen, Omnibussen, Kraftfahrzeugen einheitlich zu regeln und verkehrsmittelübergreifend auszugestalten.

2. Die das Rechtsverhältnis zwischen Fahrgast und Verkehrsunternehmen betreffenden Regelungen aus AEG, PBefG sowie den darauf basierenden Verordnungen EVO und VO-ABB herauszulösen und im bürgerlichen Recht zu verankern; dabei sollte auf ein Sondergesetz verzichtet werden.

3. Die geplante Neuregelung auf die privatrechtlichen Rahmenbedingungen eines Beförderungsvertrages zu beschränken und die weitere Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses den Vertragsparteien durch z. B. Verwendung Allgemeiner Geschäftsbedingungen zu überlassen, die einer vollumfänglichen Überprüfung nach dem Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen gemäß §§ 305 ff. BGB zugänglich sind.

   - Hinsichtlich des Beförderungsvertrages ist zu definieren, wann und durch welche tatsächlichen Handlungen ein Vertrag zustande kommt und welche Rechtsbeziehungen sich aus dem Umstand ergeben, dass an der Erbringung der Beförderungsleistung mehrere Unternehmen beteiligt sein können. Aus dem Vertragsschluss muss ein unmittelbarer Anspruch des Fahrgastes auf die vereinbarte Beförderungsleistung erwachsen. Entsprechend des Reisevertragsrechts muss der Fahrgast berechtigt sein, auch denjenigen in Anspruch zu nehmen, in dessen Namen der Beförderungsvertrag abgeschlossen worden ist.

   - Die Unternehmen sind zu verpflichten, die zu erbringende Leistung klar zu definieren, damit anhand dessen die Gewährleistungsrechte festgelegt werden können. Dazu muss die Gewährübernahme gehören für den – auch elektronisch – veröffentlichten Fahrplan mit allen Anschlüssen bei einer durchgehenden Reisekette auch zu anderen Verkehrsmitteln und die versprochenen Komfortmerkmale wie die Wagenklasse oder die Zugkategorie.

4. Die Beförderungspflicht als solche weiterhin als Aufgabe des Staates im öffentlichen Recht zu regeln.

5. Folgende Haftungsgrundsätze wegen Ausfall, Verspätung und Anschlussversäumnis einzuhalten:

   - Bei der Nacherfüllung durch eine vom Fahrplan abweichende Beförderung, die Verkehrsunternehmen vorrangig zugestanden werden sollte, sind durch die Fahrgäste hinzunehmende zeitliche Toleranzgrenzen sowie

zusätzlich zu gewährende Entschädigungen je nach ursprünglicher Fahrzeit festzulegen.

- Darüber hinaus sollte bei Überschreiten einer bestimmten Zeitspanne, gestaffelt je nach ursprünglicher Fahrzeit, ein Rücktrittsrecht eingeräumt werden, wenn infolge von Verspätungen oder nachträglichen Fahrplanänderungen die beabsichtigte Reise nicht durchgeführt wird bzw. die weitere Verkehrsnutzung unzumutbar wird. Als Folge des Rücktritts muss der Verbraucher neben dem Umtausch der Fahrkarte zumindest auch die Erstattung des vollen Fahrpreises verlangen können.
- Bei Ausübung des Rücktrittsrechts und der Geltendmachung des vollen Erstattungsanspruchs sollte zudem ein Anspruch auf Schadenersatz in Gestalt der Mehrkosten der Weiterbeförderung auch durch andere Verkehrsmittel eingeräumt werden.
- Ein Haftungsausschluss oder -minderung für von dem Verkehrsunternehmen zu vertretende Mängel muss unzulässig sein. Bei einem Haftungsausschluss sollten Regelungen für eine zeitliche und örtliche Begrenzung gefunden werden.
- Eine betragsmäßige Haftungsbegrenzung ist gerechtfertigt, wobei diese unter Berücksichtigung der typischen Haftungsrisiken ausgestaltet sein muss.
- Beweisregelungen müssen sich an den Verantwortungsbereichen der Vertragspartner und an der Leistbarkeit eines durchschnittlichen Verbrauchers orientieren und, wenn gegebenenfalls geändert werden (z. B. hinsichtlich der Sicherung der Anschlussverbindung).

Da § 17 EVO diesen Grundsätzen nicht im mindesten entspricht, ist insbesondere diese Vorschrift aufzuheben.

6. Durch rechtliche Regelungen sicherzustellen, dass sowohl die Fahrplanauskunft als auch der Erwerb von Fahrscheinen im Bahnhofsgebäude und im Internet hinsichtlich aller im Wettbewerb stehenden Eisenbahnunternehmen und für jedes Eisenbahnunternehmen möglich ist.
7. Die Pflicht zur Preisangabe nach der Preisangabenverordnung im Interesse der Verbraucher an der Übersichtlichkeit und Transparenz von Preisen auf öffentliche Verkehrsmittel auszudehnen, so dass auch von öffentlichen Verkehrsunternehmen in Angeboten und Werbung der vom Verbraucher zu zahlende Gesamtpreis, also inklusive aller Gebühren, Zuschläge und Steuern anzugeben ist.
8. Bei der Höhe der Stornogebühr zwischen der Rückgabe und dem Umtausch ungenutzter Fahrscheine zu unterscheiden. Es sollte geprüft werden, ob die Quote der Stornierungen durch eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Fahrscheine unter Wegfall einer etwaigen Sitzplatzreservierung gesenkt werden könnte.
9. Ergänzend eine Schlichtungsstelle für den Fernverkehr nach dem Modell der Schlichtungsstelle NRW für den Nahverkehr einzurichten, durch die Verbraucheransprüche unbürokratisch und nach vereinfachten Regelungen geklärt werden können.

Berlin, den 24. Juni 2003

Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333